

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.379 van 29 mei 2015
in de zaak A. 209.177/X-15.521.**

In zake : de NV IMMO EURO
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pieter-Jan Defoort en Lies Du Gardein
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Predikherenstraat 23, bus 1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN
2. het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Yves François
 kantoor houdend te 8790 Waregem
 Eertbruggestraat 10
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 2013, strekt tot de
nietigverklaring van:
 - a. het besluit van de provincieraad van West-Vlaanderen van 22 november 2012
tot definitieve vaststelling van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan
(hierna: PRUP) “Autohandelslint N32 Roeselare” en
 - b. het besluit van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk,
Ruimtelijke Ordening en Sport van 29 maart 2013 waarbij het voornoemde
PRUP wordt goedgekeurd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De tweede verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2015.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lies Du Gardein, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Yves François, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoekster is eigenaar van een ongeveer 7 hectare groot terrein ten westen en ten oosten van de Meensesteenweg te Roeselare, waarop zich onder meer de magazijnen en burelen van de supermarkt “Euro Shop”, een “Lidl”

supermarkt en een vestiging van “Shoe Discount” bevinden (hierna: verzoeksters terrein).

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt, is het betrokken terrein deels gelegen in een agrarisch gebied, deels in woongebied met landelijk karakter en deels in gebied voor ambachtelijke bedrijven en kleine en middelgrote ondernemingen.

Het bij besluit van de Vlaamse regering van 29 april 1991 goedgekeurde algemeen plan van aanleg van de stad Roeselare (hierna: APA Roeselare) bestemt het ten westen van de Meensesteenweg gelegen gedeelte van verzoeksters terrein tot een zone “bedrijfsgebied voor kmo en dienstverlening” (artikel 1.9 van de voorschriften) en het ten oosten van die steenweg gelegen gedeelte van verzoeksters terrein tot een zone “bedrijfsgebied met milieuvriendelijk karakter” (artikel 1.10 van de voorschriften).

4. De provincieraad van West-Vlaanderen stelt op 1 maart 2012 het ontwerp van PRUP voorlopig vast.

Het ontwerp-PRUP bestemt het ten westen van de Meensesteenweg gelegen gedeelte van verzoeksters terrein tot een “specifiek bedrijventerrein voor kleinhandel” met daarachter een “zone voor (water)buffer”, en het ten oosten van die steenweg gelegen gedeelte van dat terrein tot een “zone voor bedrijvigheid”, met daar rond en daarachter stroken “zone voor (water)buffer” en “zone voor agrarisch gebied”.

5. Van 16 april tot 14 juni 2012 wordt over het PRUP een openbaar onderzoek georganiseerd.

Er worden vier bezwaarschriften ingediend, waaronder één door verzoekster.

In haar bezwaarschrift werpt verzoekster onder meer op dat de afbakeningslijn van het ontwerp-PRUP niet overeenstemt met de kadastrale perceelsgrenzen van haar perceel nr. 720/f en de afbakeningslijn van het APA Roeselare.

6. Op 6 september 2012 brengt de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (hierna: de Procoro) advies uit en gaat zij over tot de bespreking van de ingediende bezwaren en adviezen.

De Procoro verwerpt het bezwaarschrift van verzoekster. Het in het vorige randnummer aangehaalde bezwaar van verzoekster wordt door de Procoro als volgt weerlegd:

“Wat betreft de afbakening van het PRUP stelt de PROCORO dat deze de begrenzing van het APA heeft gevolgd. Een uitbreiding van het plangebied na het openbaar onderzoek is niet meer mogelijk. Er van uitgaan dat het APA zomaar samenvalt met de perceelsgrenzen is niet correct, zo blijkt ook de uiterste westelijke hoek dwars door percelen heen te snijden.”

7.1. Op 22 november 2012 stelt de provincieraad van West-Vlaanderen het PRUP definitief vast. Dit is het eerste bestreden besluit. In dit besluit wordt verwezen naar de behandeling van de bezwaarschriften door de Procoro.

In het definitief vastgestelde PRUP worden geen wijzigingen aangebracht ten opzichte van de in randnummer 4 vermelde gegevens.

7.2. Voor het “specifiek bedrijventerrein voor kleinhandel” bepaalt artikel 2.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften het volgende:

“

Verordenende voorschriften	Toelichting
2.1. Bestemming 2.1.1. Het gebied is bestemd voor bedrijven van regionaal belang met als hoofdactiviteit kleinhandel. Binnen de bestemmingszone	Kleinhandel is distribuerende handel die zich richt op de verkoop van producten (inclusief diensten) aan finale consumenten. Het aantal individuele kleinhandelszaken in de bestemmingzone is afgestemd op het huidige aantal handelszaken. In uitvoering van de

<p>kunnen maximaal 5 kleinhandelzaken, waarbij voor 3 handelszaken een maximale oppervlakte van 500 m² geldt.</p> <p>Niet bebouwde gedeelten kunnen ingericht worden als parking, circulatieruimte, dienst- en brandwegen, laad- en loszones, opslagruimte, groenvoorziening.</p> <p>De maximale netto verkoopsoppervlakte voor kleinhandel, met uitzondering van de verkoopsoppervlakte van volumineuze kleinhandel, bedraagt 13.600 m² binnen de bestemmingzone.</p>	<p>principes van het PRS WV dat geen bijkomende grootschalige kleinhandel toelaat buiten de stedelijke gebieden en kernen in het buitengebied wordt het aantal handelszaken beperkt en wordt tevens een beperking in oppervlakte opgelegd voor de aanwezige kleinere handelszaken.</p> <p>De maximale verkoopsoppervlakte van 13.600 m² komt overeen met de huidige verkoopsoppervlakte van Euroshop (exclusief de meubelafdeling en afdeling keukens), Shoe Discount en Lidl op de site.</p> <p>Met volumineuze kleinhandel wordt de verkoop van volumineuze goederen bedoeld: meubelen, keukens, badkamers,...</p> <p>Ten aanzien van volumineuze kleinhandel wordt geen beperking in oppervlakte opgelegd. Voor dit type van kleinhandel is een schaalvergroting op de site mogelijk (bijvoorbeeld uitbreiding meubelzaak). De beoordeling hiervan dient te gebeuren bij de vergunningsaanvraag op basis van de goede ruimtelijke ordening.</p>
--	---

”

8. Op 29 maart 2013 keurt de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport het PRUP goed.

Dit is het tweede bestreden besluit.

Van dit besluit wordt melding gemaakt in het Belgisch Staatsblad van 15 april 2013.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9.1. In het eerste middel voert verzoekster de schending aan van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2°, van de Grondwet, artikel 7 van de wet van 13 augustus 2004 ‘betreffende de vergunning van handelsvestigingen’ (hierna: de

handelsvestigingenwet), het koninklijk besluit van 22 februari 2005 ‘tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het sociaal-economisch dossier’, de materiële motiveringsplicht, het verbod op machtsoverschrijding, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

9.2. Het middel is gericht tegen de in artikel 2.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften vervatte beperkingen in het “specifiek bedrijventerrein voor kleinhandel” tot maximaal 5 kleinhandelszaken met een maximale netto verkoopoppervlakte voor kleinhandel van 13.600 m² (hierna: de geïmplementeerde beperkingen).

9.3. In het eerste middelonderdeel stelt verzoekster met betrekking tot de geïmplementeerde beperkingen dat de provinciale overheid niet bevoegd is om dergelijke sociaal-economische criteria op te nemen in haar uitvoeringsplannen. Verzoekster verwijst naar een schorsingsarrest van de Raad van State met betrekking tot de in de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, van de Grondwet bedoelde bevoegdheidssfeer van de uitsluitend gemeentelijke of provinciale belangen. Uit dit arrest en uit de rechtsleer blijkt dat de wetgever een bepaalde aangelegenheid die tot dusver tot de bevoegdheid van de gemeente- of provincieoverheden behoorde, aan de voornoemde bevoegdheidssfeer kan onttrekken, hetzij door een uitdrukkelijke bepaling, hetzij impliciet wanneer de wet en de op grond van die wet genomen uitvoeringsbesluiten een op zichzelf staand gedetailleerd en uitgewerkt geheel vormen, waaruit blijkt dat het centraal of regionaal bestuur zich de regeling van de betrokken aangelegenheid heeft voorbehouden.

Verzoekster erkent dat de plannende overheid overeenkomstig artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) sociaal-economische aangelegenheden kan integreren in haar uitvoeringsplannen, maar dit geldt volgens haar overeenkomstig de aangevoerde grondwetsbepalingen enkel in de mate dat er geen door een wet of decreet vastgestelde specifieke reglementering omtrent het desbetreffende sectorale aspect bestaat. In

voorliggend geval is er een dergelijke reglementering tot stand gebracht. De handelsvestigingenwet regelt immers de socio-economische aspecten die verbonden zijn aan het opstarten en exploiteren van een handelszaak. Dit betekent dat de provincie niet langer bevoegd is om in een uitvoeringsplan de socio-economische aspecten die verbonden zijn aan de oprichting en exploitatie van handelsvestigingen te regelen. In het PRUP en de toelichting wordt bepaald dat er een beperking op het aantal kleinhandelszaken wordt opgelegd om de kleinhandelszaken buiten het stedelijk gebied te houden. Hiermee wordt de inpassing in het kader van het stedenpatroon geregeld zodat moet worden aangenomen dat dit een socio-economisch criterium betreft. Door een beperking op te leggen aan de niet-volumineuze handelszaken tracht het PRUP bovendien de impact op de mobiliteit te regelen, wat eveneens een criterium is dat via de socio-economische vergunning wordt geregeld.

9.4. In het tweede middelonderdeel stelt verzoekster dat de geviseerde beperkingen een hypotheek leggen op de ontwikkeling en het voortbestaan van haar handelssite. Door het PRUP wordt immers “de bestaande situatie gebetonneerd”, zodat het bijvoorbeeld onmogelijk wordt om de oppervlakte van de niet-volumineuze handelszaken uit te breiden of het bestaande gebouw van de meubelzaak, die zij wenst te herlokaliseren op het zuidelijke gedeelte van haar terrein, deels of geheel in te vullen met niet-volumineuze kleinhandel. Door de geviseerde beperkingen is er geen enkele flexibiliteit meer om de handelsgebouwen aan te passen “aan de snel wijzigende economische situatie”. Het risico ontstaat dat de huurders afhaken en dat de gebouwen leeg komen te staan.

Verzoekster voegt toe dat voor de genomen planoptie geen enkele ruimtelijke verantwoording bestaat of wordt opgegeven. In geen geval staan de geviseerde beperkingen in verhouding tot enig planologisch of ruimtelijk voordeel dat hieruit zou kunnen voortvloeien.

10. In haar memorie van wederantwoord stelt verzoekster dat zelfs als men zou aannemen dat de doelstelling om de verkeersdoorstroming op de N32

te verbeteren voldoende wordt veruitwendigd in de toelichtingsnota bij het PRUP – wat niet het geval is – diende te worden aangetoond dat de genomen maatregel een nuttig en positief effect zou hebben op die doelstelling. Daarna diende de plannende overheid af te wegen of de mate van het positieve effect in redelijke verhouding staat tot de ernst van de negatieve economische impact voor verzoekster. Deze dubbele afweging is volgens verzoekster evenwel niet gebeurd.

11. In haar laatste memorie erkent verzoekster dat in de toelichtingsnota bij het PRUP sprake is van het herstructureren van haar parking “met aandacht voor het beperken van het aantal toegangen tot de N32”, maar zij benadrukt dat daarin geen motief kan worden gezien ter ondersteuning van de geïmplementeerde beperkingen.

Beoordeling

12. Met de woorden van verzoekster leiden de geïmplementeerde beperkingen er, wat betreft het aantal kleinhandelszaken en de netto verkoopsoppervlakte voor kleinhandel, met uitzondering van de verkoopsoppervlakte van volumineuze kleinhandel, toe dat “de bestaande situatie [wordt] gebetonneerd”.

13. Er dient te worden vastgesteld dat de kolom “Toelichting” bij artikel 2.1.1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP de geïmplementeerde beperkingen verantwoordt door de beleidskeuze om geen bijkomende grootschalige kleinhandel toe te laten buiten de stedelijke gebieden en kernen in het buitengebied.

Verzoekster houdt dan ook ten onrechte voor dat er voor de geïmplementeerde beperkingen “geen enkele ruimtelijke verantwoording bestaat of wordt opgegeven”.

14. De eerste verwerende partij heeft het bestreden PRUP niet vastgesteld op grond van de in de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, van de Grondwet bedoelde onbepaalde bevoegdheidssfeer van de uitsluitend

provinciale belangen, maar ter uitvoering van de haar door de VCRO toegewezen opdracht om door middel van ruimtelijke uitvoeringsplannen de ruimte te ordenen. De in randnummer 13 bedoelde beleidskeuze, en bijgevolg het opleggen van de geviseerde beperkingen, past integraal binnen de laatstgenoemde opdracht. Verzoeksters argumentatie over de in de artikelen 41, eerste lid, en 162, tweede lid, van de Grondwet bedoelde bevoegdheidssfeer is dan ook te dezen irrelevant.

Uit hetgeen in het eerste middelonderdeel wordt aangevoerd blijkt niet dat de provincieraad, door het bestreden PRUP vast te stellen, zijn bevoegdheid te buiten zou zijn gegaan.

15. Wat het tweede middelonderdeel betreft moet worden vastgesteld dat verzoekster nalaat om de draagkracht van het in randnummer 13 bedoelde motief te bekritisieren. De in haar memorie van wederantwoord en laatste memorie opgenomen kritiek (randnrs. 10 en 11) heeft daarop geen betrekking, maar enkel op de in de toelichtingsnota besproken problematiek van de verkeersdoorstroming op de N32.

Uit hetgeen verzoekster aanvoert blijkt niet waarom het in randnummer 13 bedoelde motief niet op zichzelf de geviseerde beperkingen zou kunnen schragen.

Verder moet erop worden gewezen dat de Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht niet bevoegd is om, in de plaats van de plannende overheid, de opportuniteit van de geviseerde beperkingen te beoordelen.

16. De conclusie is dat verzoekster niet aantoont dat de plannende overheid door het opleggen van de geviseerde beperkingen de grenzen van de redelijkheid te buiten zou zijn gegaan of enige van de andere aangevoerde rechtsregels zou hebben geschonden.

17. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

18. In het tweede middel voert verzoekster de schending aan van artikel 2.2.10, § 5, VCRO en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, m.n. de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

Verzoekster wijst erop dat zij tijdens het openbaar onderzoek bezwaar heeft gemaakt tegen het feit dat de afbakeningslijn van het ontwerp-PRUP ter hoogte van haar perceel nr. 720/f niet overeenstemt met de afbakeningslijn van het APA Roeselare en met de kadastrale perceelsgrenzen. Ter weerlegging van dit bezwaar heeft de Procoro kortweg geponeerd dat de afbakeningslijn van het PRUP wel overeenstemt met de grenslijn van het APA Roeselare. Volgens verzoekster blijkt uit de door haar neergelegde landmeterplannen evenwel dat deze vaststelling van de Procoro niet klopt. Daaruit volgt dat moet worden aangenomen dat haar bezwaar niet afdoende werd behandeld.

Verzoekster voegt er nog aan toe dat het perceel nr. 720/f voor haar belangrijk is omdat ze daarop een handelsgebouw wil oprichten waarvoor de nodige ruimte beschikbaar moet zijn.

19. In haar memorie van wederantwoord onderstreept verzoekster het belang van de verplichting voor de Procoro om de bezwaarschriften te onderzoeken en te beantwoorden.

20.1. In haar laatste memorie benadrukt verzoekster dat de Procoro ter weerlegging van haar bezwaar omtrent de grenslijn volstaat met de loutere stelling dat de grenzen van het bestemmingsgebied van het APA Roeselare en het

PRUP gelijklopen. Ter ondersteuning van die stelling worden volgens verzoekster geen stukken voorgelegd.

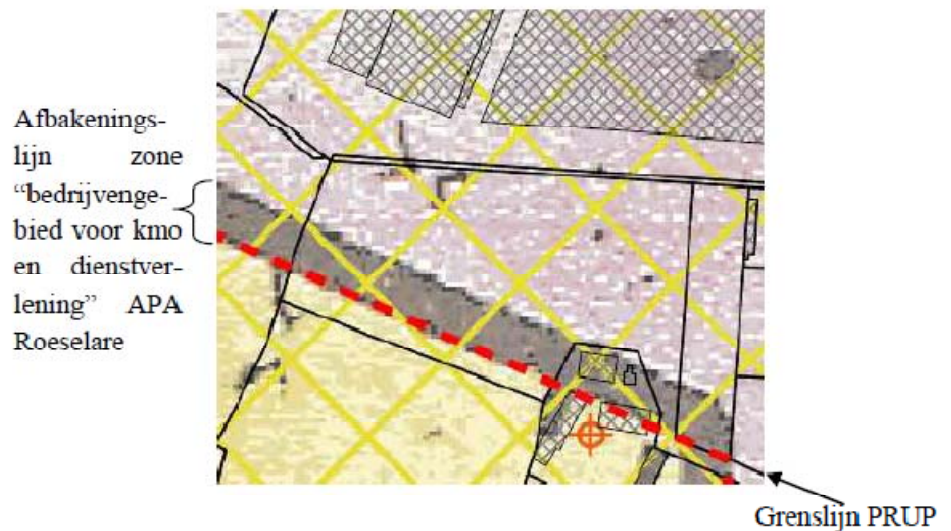
20.2. Verder stelt verzoekster in haar laatste memorie dat in de door de Procoro gedane weerlegging van de bezwaarschriften niets wordt gezegd over haar bezwaar in verband met het niet volgen van de kadastrale grens van het perceel nr. 720/f.

Beoordeling

21. In haar verzoekschrift houdt verzoekster voor dat de stelling van de Procoro dat, ter hoogte van het perceel nr. 720/f, de grenslijn van het PRUP de afbakeningslijn van het APA Roeselare volgt, onjuist is.

Ter ondersteuning van het middel legt verzoekster de plannen neer die zij als bijlage bij haar tijdens het openbaar onderzoek ingediend bezwaarschrift heeft gevoegd. Daarop zijn de grenzen van het perceel nr. 720/f en van de omliggende percelen te zien evenals de aanduidingen “grenslijn volgens ontwerp-PRUP” en “grenslijn volgens APA (landmeter)”. Ter hoogte van het perceel nr. 720/f staat de laatstgenoemde grenslijn, parallel met de eerstgenoemde grenslijn, ongeveer 6 meter zuidelijker ingetekend. Op verzoeksters plannen worden geen gebouwen weergegeven.

22. Verzoekster gaat eraan voorbij dat bij het bestreden PRUP een gedetailleerd plan van de “juridische toestand” hoort waarop de grenslijnen van het PRUP werden geprojecteerd op het APA Roeselare en waarop alle bestaande gebouwen weergegeven zijn. Zoals blijkt uit dit plan, waaruit hieronder een uittreksel is opgenomen, bevestigt deze projectie de stelling van de Procoro dat ter plaatse “de begrenzing van het APA [werd] gevolgd”.



In die omstandigheden blijkt uit hetgeen verzoekster aanvoert niet dat de Procoro zich, bij de weerlegging van haar bezwaar, gesteund zou hebben op een onjuist gegeven.

23. Tot slot blijkt de in verzoeksters laatste memorie aangevoerde kritiek (randnr. 20.2) feitelijke grondslag te missen. De Procoro heeft het betrokken bezwaar immers expliciet weerlegd door verzoeksters uitgangspunt in verband met het samenvallen met de perceelgrens "niet correct" te bevinden wat zij staat met het feit dat "de uiterste westelijke hoek" van het bestemmingsgebied van het AP Roeselare "dwars door percelen heen [snijdt]".

24. De conclusie is dat uit hetgeen verzoekster aanvoert niet blijkt dat haar bezwaarschrift met schending van de aangevoerde rechtsregels zou zijn weerlegd.

25. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig mei 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust